

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penerimaan negara di Indonesia dirancang dalam Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pada akhir tahun 2016 Undang-Undang Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara 2017 telah disahkan dengan rincian sebagai berikut, target penerimaan negara ditetapkan sebesar Rp. 1.750,3 triliun, belanja negara Rp. 2.080,5 triliun dan pembiayaan Rp. 330,2 triliun (www.kemenkeu.go.id). Berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan bahwa penerimaan negara di Indonesia digunakan untuk belanja dan pembiayaan negara. Selain digunakan untuk pembiayaan, penerimaan negara juga dapat digunakan sebagai tolak ukur kemakmuran suatu negara, akan tetapi tolak ukur tersebut tidak dapat dijadikan acuan baku karena memiliki beberapa kelemahan (Idris, 2016:158).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, penerimaan negara merupakan semua penerimaan negara yang berasal dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak (PNBP), serta penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri. Penerimaan pajak dalam negeri terdiri dari penerimaan dari Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan Barang Mewah (PPnBM), Pajak Bumi Bangunan (PBB), Cukai dan Pajak lainnya. Berdasarkan jenis penerimaan pajak tersebut realisasi penerimaan pajak dalam negeri tahun 2015 sebesar Rp. 1.226 triliun atau mengalami kenaikan kurang lebih sebesar tujuh persen (7%) jika dibandingkan

dengan tahun 2014 lalu yang mencapai angka Rp. 1.146,9 triliun. Berikut data penerimaan pajak tahun 2014 dan 2015. (www.kemenkeu.go.id).

Tabel 1. Penerimaan Pajak Tahun 2014 dan 2015 (Dalam Jutaan)

| Jenis Penerimaan Pajak | Tahun | |
|-------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | 2014 | 2015 |
| PPh | Rp. 546.180,90 | Rp. 600.428,83 |
| PPN | Rp. 409.181,63 | Rp. 424.023,011 |
| PBB | Rp. 23.476,20 | Rp. 30.215,95 |
| Cukai | Rp. 118.085,55 | Rp. 128.332,84 |
| Pajak Lainnya | Rp. 49.941,49 | Rp. 43.038,62 |
| Total Penerimaan Pajak | Rp. 1.146.865,80 | Rp. 1.226.039,25 |

Sumber: Kementrian Keuangan, 2016

Berdasarkan tabel 1, dapat dilihat bahwa salah satu penunjang penerimaan pajak terbesar selain PPh dan PPN adalah Cukai. Penerimaan cukai yang berhasil direalisasikan pada tahun 2015 adalah sebesar Rp. 128 triliun. Penerimaan cukai tersebut meningkat sekitar tujuh persen (7%) dari realisasi penerimaan cukai tahun 2014 dengan realisasi cukai sebesar Rp. 118 triliun. Hal ini menunjukkan bahwa cukai menjadi salah satu jenis penerimaan negara yang dipertimbangkan oleh pemerintah. Salah satu faktornya adalah pada pengenaan atau pemungutannya yang berbeda dari penerimaan pajak lainnya. Pengenaan atau pemungutan cukai tersebut dilatar belakangi dengan tujuan-tujuan yang bervariasi sesuai dengan kebutuhan serta sasaran yang ingin dicapai oleh negara.

Cukai terdiri dari semua pajak selektif yang terdiri dari retribusi dan biaya pada tembakau, alkohol, perjudian, pencemaran, transportasi, barang dan jasa (Cnossen, 2005:2). Mayoritas negara-negara di Asia Tenggara sudah menerapkan cukai untuk tujuan-tujuan tertentu khususnya dalam menekan tingkat konsumsi minuman beralkohol. Seperti di Thailand telah menerapkan cukai untuk kompensasi dampak negatif yang dihasilkan dari Tembakau, Bahan Bakar

Kendaraan Bermotor, Kendaraan Bermotor, Baterai, Alkohol dan lain-lain (Boocha-oom, 2009). Selain itu Filipina menerapkan cukai terhadap produk yang mengandung alkohol, produk tembakau, *Petroleum Products, Miscellaneous Articles, Mineral Product* (www.ntrc.gov.ph). Tidak jauh berbeda dengan negara Asia Tenggara lainnya cukai di Indonesia juga digunakan sebagai alat untuk menekan konsumsi beberapa jenis barang, antara lain Cukai Etanol atau Etil Alkohol, Cukai Minuman Mengandung Etil Alkohol, dan Cukai Hasil Tembakau (www.beacukai.go.id). Ketiga jenis barang tersebut diawasi peredarannya oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai terutama pada Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA). Hal ini dapat dilihat jelas pada tingkat produksi MMEA yang dapat dikendalikan setiap tahunnya. Produksi MMEA di Indonesia dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2. Produksi Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA) Tahun 2008-2013 di Indonesia (Dalam Ribuan Liter)

| Golongan | Tahun | | | | | |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| A | 204.362 | 203.945 | 196.664 | 201.959 | 241.889 | 248.479 |
| B | 23.654 | 27.592 | 50.687 | 35.266 | 42.135 | 43.003 |
| C | 210 | 434 | 2.387 | 2.620 | 3.537 | 3.263 |

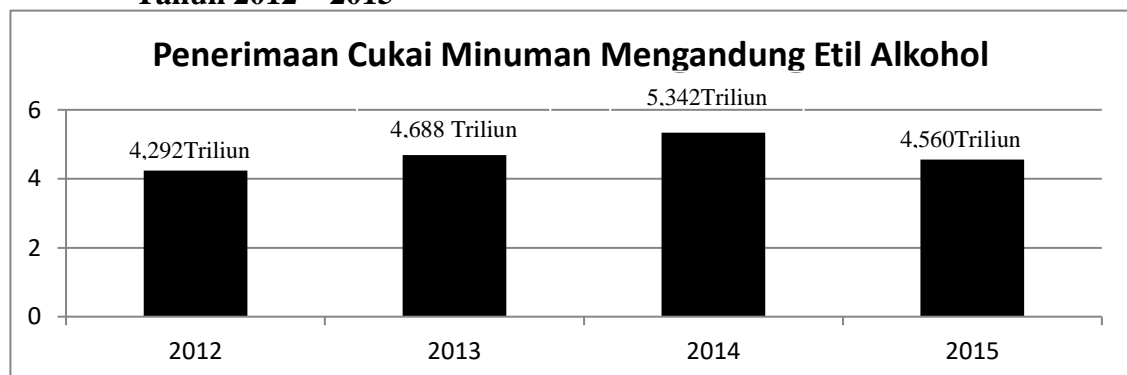
Sumber : Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, 2013

Berdasarkan tabel 2, bahwa produk MMEA di Indonesia dibagi kedalam tiga golongan utama yaitu Golongan A (kadar alkohol kurang dari 5%), B (kadar alkohol 5% sampai dengan 20%), dan C (kadar alkohol lebih dari 20%). Produksi MMEA di Indonesia dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Rata-rata tingkat pertumbuhan sejak tahun 2008 mencapai hampir 5%. Pada tahun 2009 dan 2010 produksinya sempat mengalami penurunan sebesar 3,5%, kemudian kembali naik pada tahun 2012 dan 2013. Hal ini menunjukkan

bahwa selain pada tahun 2011, tingkat konsumsi MMEA di Indonesia dari tahun ke tahun mengalami kenaikan yang tetap dapat dikendalikan.

Produksi MMEA sangat mempengaruhi pencapaian realisasi penerimaan cukai di Indonesia. Pada grafik 1, dapat dilihat bahwa penerimaan cukai MMEA mencapai angka Rp. 4,292 Triliun pada tahun 2012 atau menyumbangkan sekitar empat persen (4%) dari total penerimaan cukai pada tahun tersebut. Pada tahun 2013 dan 2014 penerimaan cukai MMEA terus mengalami peningkatan yaitu sebesar Rp. 4,688 dan Rp. 5,342 Triliun. Penerimaan cukai MMEA pada tahun 2015 mengalami penurunan kurang lebih sebesar tujuh persen (7%) dari penerimaan tahun sebelumnya. Penerimaan cukai MMEA kembali menyesuaikan dan mengalami kenaikan yang cukup signifikan pada tahun 2014 yaitu mencapai angka 5,239 Triliun. Penurunan yang dialami pada tahun 2015 terjadi karena beberapa faktor, salah satunya adalah penerapan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan minuman beralkohol.

Grafik 1. Penerimaan Cukai Minuman Mengandung Etil Alkohol Indonesia Tahun 2012 – 2015



sumber : Kementrian Keuangan, 2016

Kebijakan cukai khususnya pada cukai MMEA diterapkan bukan semata-mata untuk meningkatkan penerimaan pajak, akan tetapi memiliki fungsi lain.

Fungsi tersebut tertuang pada pasal 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yaitu (1) barang yang konsumsinya perlu dikendalikan, (2) peredarannya perlu diawasi, (3) Pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup. Berdasarkan ketiga kriteria tersebut, MMEA telah memenuhi syarat dari semua kriteria sebagai barang yang dapat dikenakan cukai.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai, kebijakan tarif cukai MMEA telah mengalami beberapa perubahan. Fakta tersebut dapat dilihat berdasarkan adanya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 231/KMK.05/1996 yang mana di dalamnya ada beberapa penggolongan tarif antara Rp. 750 per liter sampai Rp. 20.000 per liter. Kemudian pada tahun 1997 diterbitkan kembali tarif penggolongan baru berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 623/KMK.051/1997. Hingga pada akhirnya pada tahun 2006 perubahan tarif telah dilakukan dua kali yaitu berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 546/KMK.05/2000 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 90/PMK.04/2006.

Tarif tersebut tidak pernah mengalami perubahan hingga diberlakukannya Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 tentang Cukai. Penetapan tarif, baru diperbaharui pada tahun 2010 berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 62/PMK.011/2010. Perubahan terakhir tentang penetapan tarif cukai hingga awal tahun 2017 ini masih berdasarkan pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 207/PMK.011/2013 yang mulai diberlakukan pada tahun 2014. Berikut adalah penggolongan tarif yang tertera pada PMK Nomor 207/PMK.011/2013.

Tabel 3. Tarif Cukai MMEA yang tertera pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 207/PMK.011/2013

| Golongan | Kadar Etil Alkohol | Tarif Cukai (Per Liter) | |
|----------|---------------------------------|-------------------------|----------------|
| | | Produksi dalam Negeri | Impor |
| A | Sampai dengan 5% | Rp. 13.000,00 | Rp. 13.000,00 |
| B | Lebih dari 5% sampai dengan 20% | Rp. 33.000,00 | Rp. 44.000,00 |
| C | Lebih dari 20% | Rp. 80.000,00 | Rp. 139.000,00 |

Sumber: Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, 2016

Pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 207/PMK.011/2013 perubahan tarif cukai dikenakan pada setiap golongan, kenaikan berkisar mulai dari Rp. 2.000 hingga Rp. 9.000 per liter atau rata-rata kenaikannya sebesar sebelas koma enam puluh enam persen (11,66%). Kebijakan ini mempunyai pokok kebijakan salah satunya adalah sistem tarif cukai MMEA masih diterapkan secara spesifik dengan maksud agar memudahkan administrasi pemungutan, pengawasan dan kepastian pendapatan negara (Siaran Pers Kementrian Keuangan, 2014). Berdasarkan pernyataan tersebut dijelaskan bahwa perubahan tarif tersebut dalam rangka memastikan penerimaan negara, akan tetapi penerimaan pada tahun 2015 mengalami penurunan kurang lebih tujuh persen dari Rp. 5,342 triliun menjadi Rp. 4,560 triliun.

Fenomena yang berkembang karena adanya kebijakan kenaikan tarif atas MMEA membuat tren konsumsi di masyarakat dalam mengkonsumsi minuman beralkohol beralih dari minuman beralkohol yang legal berganti menjadi minuman beralkohol ilegal (*oplosan*). Hal tersebut mempunyai kesamaan pada implementasi kebijakan di Amerika Serikat yang dibahas dalam *Policy Analysis : National prohibition of alcohol (1920-1933)*, bahwa pada awal pelarangan alkohol di Amerika Serikat konsumsi alkohol memang menurun, akan tetapi lama

kelamaan hanya mengurangi salah satu elemen penerimaan negara yang cukup besar, selain itu pelarangan tersebut mengakibatkan para peminum mencari produk pengganti yang ilegal (Thornton, 1991).

Berdasarkan riset kesehatan dasar (Riskesdas) Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, pada 2007 jumlah remaja pengonsumsi minuman beralkohol masih di angka 4,9 persen. Pada tahun 2014, berdasarkan hasil riset yang dilakukan GENAM (Gerakan Nasional Anti Miras) jumlahnya melonjak hingga angka 23 persen dari total jumlah remaja saat ini sekitar 63 juta jiwa atau sekitar 14,4 juta orang (www.Health-liputan6.com). Fenomena minuman beralkohol pada kalangan remaja sangat cocok ditanggulangi dengan menggunakan kebijakan kenaikan tarif cukai. Seperti yang di ungkapkan beberapa peneliti di dalam penelitian tentang *effect of alcohol price policy on youth*, bahwa pemberian batas minimum pembelian minuman beralkohol dapat dihindari oleh remaja dengan meminjam identitas saudara atau temannya yang lebih tua bahkan mereka dapat membeli identitas palsu. Hal-hal seperti itu tidak bisa dihindari oleh remaja ketika adanya kenaikan tarif alkohol. Fakta lainnya yaitu tingkat konsumsi oleh remaja sangat sensitif dipengaruhi oleh harga, dibandingkan pada konsumsi oleh orang dewasa (Grossman, Chaloupka, Saffer, Laixuthai, 1994).

Berdasarkan fenomena-fenomena yang dijabarkan diatas, penetapan kebijakan kenaikan tarif cukai MMEA cenderung aman dan sangat cocok dibandingkan kebijakan lain yang berkaitan dengan alkohol yang sudah diterapkan di Indonesia. Kebijakan cukai MMEA di Indonesia implementasinya dilakukan dengan cara membatasi jumlah produksi maupun dengan menaikkan tarif

yang dikenakan terhadap minuman tersebut. Penerapan kebijakan kenaikan tarif diharapkan dapat menekan jumlah konsumsi yang ada di masyarakat, seperti yang dijelaskan pada sebuah studi bahwa, ketika faktor lain tetap tidak berubah, kenaikan pada harga secara umum telah menyebabkan penurunan tingkat konsumsi alkohol dan sebaliknya penurunan pada harga biasanya menyebabkan kenaikan tingkat konsumsi alkohol (Babor, Caetano, Casswell, Edwards, dkk, 2003).

Pencapaian terbesar pada implementasi kebijakan cukai MMEA cenderung berfokus pada mengurangi konsumsi alkohol pada remaja, mengurangi konsumsi alkohol yang sifatnya opsional dan mencegah peminum sedang dan peminum berat menjadi lebih parah (Easton, 2002). Hal ini sejalan seperti yang dijelaskan salah satu pakar kebijakan yaitu Merilee S. Grindle, yang mengungkapkan bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik dapat diukur melalui proses pencapaian (*outcomes*) (Agustino, 2014:142). Pada penelitian ini beberapa indikator yang dapat digunakan sebagai faktor-faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan diantaranya tipe manfaat, pelaksana program, respon dan kepatuhan dari aktor kebijakan yang terlibat.

Beberapa penelitian yang memiliki kesamaan dengan topik yang diambil peneliti diantaranya adalah Bachtiar (1998) tentang Implementasi Kebijakan Cukai Etil Alkohol dan Minuman Mengandung Etil Alkohol dalam Usaha Peningkatan Penerimaan Keuangan Negara pada Direktorat Jenderal Bea Cukai di Jakarta. Penelitian tersebut menggunakan metode kuantitatif yang penelitiannya difokuskan kepada kualitas maupun kondisi sumber daya manusia yang ada di

DJBC Jakarta. Penelitian lain yaitu oleh Kushari (2008) tentang Pengaruh Penetapan Tarif Cukai Bir pada Industri Bir di Indonesia. Pada penelitian ini peneliti tersebut memfokuskan pada dampak penetapan tarif terhadap Industri Bir yang ada di Indonesia. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat terlihat jelas perbedaan penelitian yang diambil peneliti dengan penelitian sebelumnya yaitu pada metode dan fokus penelitiannya.

Penelitian dilakukan di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean B Sidoarjo. Pemilihan tempat penelitian tersebut didasarkan pada beberapa faktor diantaranya adalah cakupan wilayah kerja KPPBC TMP B Sidoarjo yang cukup luas yaitu terdiri dari Kabupaten Sidoarjo, Kota dan Kabupaten Mojokerto dan Kota Surabaya. Alasan lain adalah karena target realisasi penerimaan cukai MMEA di KPPBC TMP B Sidoarjo yang cukup tinggi yaitu kurang lebih 1,3T di tahun 2015.

Penelitian dilakukan berdasarkan data bulan Juli-Desember 2015, Januari-Desember 2016 dan Januari-Juni 2017 di KPPBC TMP B Sidoarjo. Pemilihan hal tersebut didasari alasan KPPBC TMP B Sidoarjo baru diresmikan pada bulan juli 2015. Data bulan Januari-Juni 2017 dipilih untuk melengkapi data pada semester pertama ditahun 2015 sehingga data menjadi genap dua tahun. Berdasarkan informasi pegawai KPPBC TMP B Sidoarjo tren konsumsi memang baru meningkat di semester akhir dikarenakan adanya perayaan-perayaan besar seperti Natal dan Tahun Baru. Berdasarkan pemaparan tersebut maka dari itu peneliti memilih judul **“Analisis Implementasi Kebijakan Tarif Cukai Minuman Mengandung Etil Alkohol (Studi Pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan**

Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean B Sidoarjo)” penelitian tersebut dilakukan untuk melihat faktor-faktor penentu tingkat keberhasilan dalam implementasi kebijakan tarif cukai MMEA di KPPBC TMP B Sidoarjo.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka ditetapkan rumusan masalah yaitu, Apa faktor-faktor penentu tingkat keberhasilan dalam implementasi kebijakan tarif cukai Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA) di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai TMP B Sidoarjo?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor penentu tingkat keberhasilan dalam implementasi kebijakan tarif cukai Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA) di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai TMP B Sidoarjo.

D. Kontribusi Penelitian

Melalui penelitian ini dapat memberikan kontribusi antara lain:

1. Kontribusi Teoritis

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah bukti empiris terkait implementasi kebijakan tarif cukai Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA). Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi peneliti selanjutnya untuk mengembangkan penelitian yang berkaitan dengan implelementasi kebijakan khususnya pada tarif cukai MMEA.

2. Kontribusi Praktis

Hasil penelitian ini dapat memberikan masukan atau saran kepada khususnya Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Sidoarjo TMP B ataupun Kantor Pengawasan dan Pelayanan lain sebagai pelaksana kebijakan dan sebagai pihak yang berhubungan langsung dengan pengguna jasa, mengenai implementasi kebijakan tarif cukai Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA).

3. Kontribusi Kebijakan

Penelitian ini dapat memberikan pandangan maupun masukan kepada pemerintah dalam memutuskan kebijakan-kebijakan baru terkait dengan tarif cukai Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA) dengan mempertimbangkan masukan maupun saran dari pihak-pihak yang berkaitan langsung baik perusahaan MMEA maupun konsumen.

E. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini disusun secara sistematis yang terdiri dari beberapa bab diantaranya:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan secara komprehensif mulai dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memaparkan lebih lanjut secara teoritis mengenai hal-hal yang berkaitan dengan judul penelitian ataupun rumusan masalah yang telah

ditetapkan. Teori yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah teori Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, Cukai.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan secara detail mengenai metode penelitian yang akan dijalankan mulai dari jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, analisis data serta pengujian validitas dan reliabilitas penelitian kualitatif.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan gambaran umum mengenai profil lokasi penelitian yaitu Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai TMP B Sidoarjo dan tiga pengguna jasa yang terdaftar di wilayah kerja instansi tersebut, serta menjelaskan hasil penelitian berupa penyajian data yang diperoleh dari pelaksanaan penelitian dan pembahasan berupa analisis dan interpretasi data.

BAB V PENUTUP

Bab ini menjelaskan secara ringkas mengenai kesimpulan dan saran yang berhasil dianalisa mengenai implementasi kebijakan tarif cukai Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA) di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai TMP B Sidoarjo.